

UPLand

Journal of Urban Planning, Landscape & environmental Design



Research & experimentation
Invited paper

WATERWAY LANDSCAPE PROTECTION: TRANSFORMATION OPPORTUNITIES

Maria Rita Gisotti, Fabio Lucchesi

Department of Architecture, University of Florence, IT

HIGHLIGHTS

- Unmotivated landscape assets can be subject to simplified procedures
- Relaxing protection can be seen as an opportunity for landscape regeneration
- Regione Toscana is testing a procedure of this kind as part of the relaxation of its landscape plan
- The planning criteria take account of environmental, historical, functional and perceptive aspects

ABSTRACT

Pursuant to the Code on Cultural Heritage and Landscape, waterways and 150-metre-wide riparian zones are identified as landscape assets even when they do not possess particularly significant characteristics. In these situations, rather than acting in a solely restrictive manner, based on a form of negative regulation, it seems a good idea to work to implement landscape redevelopment and regeneration processes. The Code offers regions this possibility within the framework of landscape plans which can pinpoint those protected river areas eligible for simplified procedures to foster their recovery. Having approved the landscape plan in 2015, Regione Toscana is engaged in this process and has commissioned the University of Florence to carry out research to identify these areas and the criteria for their redevelopment. This essay presents the outcome of the research, concluded in September 2016 with the creation of an Atlas of these areas which can be taken as a starting point and an initial outline of planning criteria for interaction with local institutions in implementing redevelopment policies.

ARTICLE HISTORY

Received: July 10, 2017
Reviewed: September 9, 2017
Accepted: September 21, 2017
On line: November 30, 2017

KEYWORDS

River landscape
Landscape planning
Landscape assets
Protective restrictions
Landscape regeneration

1. RIVERS AS 'LANDSCAPE ASSETS': ORIGINS AND REASONS FOR PROTECTIVE RESTRICTIONS

Today, tackling the topic of the protection, enhancement and redevelopment of river landscapes in Italy means dealing with the presence of restrictions that affect the great majority of waterways – except for those considered 'irrelevant' and hence excluded from protection – pursuant to art. 142, clause 1 of the Code on Cultural Heritage and Landscape (Legislative Decree no. 42/2004). In particular, the Code protects rivers, streams and waterways as well as the relative banks, for a 150-metre zone on either side. As is known, this restriction on waterways originated from previous legislative provisions and in particular law no. 431/1985 (the so-called 'Galasso Law') which in turn applied the landscape restrictions set out in law no. 1497/1939 for areas of particular environmental interest. These areas had been identified in a period immediately prior to the promulgation of the Galasso Law through the Ministerial Decree of 21 September 1984 (which gave rise to the above law no. 431/85), integrating the lists of areas of natural beauty under law 1497/1939 to include vast swathes of the national territory, subjecting them to landscape restrictions. These were labelled under the general types: 'coastal areas and areas adjacent to lakes for a radius of 300 metres; rivers, streams and waterways with relative banks for a zone of 150 metres; mountains for the part exceeding 1,800 metres; glaciers and glacial cirques; national or regional parks and reserves as well as protected areas outside the former; woods and forests; lastly, areas allocated to agricultural colleges and land for civic use' (Sciullo 2012). The successive Decree Law 312/1985 added other categories to the list, such as wetlands, volcanoes and areas of archaeological interest. This set of areas was reused in Legislative Decree no. 190/1999 and was copied without any lexical variations into art. 142 of Legislative Decree no. 42/2004 as 'Areas protected by law', one of the two types of landscape assets.

The Galasso Law therefore marked a clear departure from the previous legal framework for landscape protection by identifying categories of assets which, unlike the so-called 'formally decreed' assets (regulated by art. 136 of the Code, corresponding to 'Property and areas of notable public interest' and originally identified by the protection provisions under law 1497/1939), deserved safeguarding regardless of their mere aesthetic-perceptive value and furthermore did not require specific administrative identification. This passage has been interpreted by several scholars (Sciullo, 2012; Fuzio, 2012, p. 1069) as the first assertion in the legislative field of a view of the landscape no longer as the sum of single outstanding areas but as the territory as a whole, namely, the 'form of the land' (*forma del paese*) or 'integral landscape' (*paesaggio integrale*) to use the terms introduced by Alberto Predieri in 1969, a long time before the legislative provisions of 1984-1985. And as Predieri wrote, anticipating a reflection that various disciplines – from the law to history and geography – would roll out in the period of the Galasso Law, the term landscape 'does therefore not only indicate those immobile things [...] said to be "of natural beauty", but indicates the *form of the land* in its entirety. [...] the landscape as the sensitive form of the environment does not only concern things of aesthetic beauty, but every existing natural element, the whole territory, the flora and fauna, since they work together to form the environment where man lives and acts' (Predieri, 1969, pp. 15-18).

The lawmaker in 1985 formalized the different way of thinking which Predieri had already coined, giving importance to those traits deemed to give identity to the national landscape, the 'major lines marking the land and the coasts', recognized as a 'primary landscape value', as we read in the 1984 Ministerial Decree which gave rise to the Galasso Law (Libertini, 1986). As has been keenly observed, it can be said that 'the 1985 lawmaker moved "more or less" like anyone who wanted to give a foreigner or child a brief idea of the Italian territory: they would draw the Alps and the Apennine mountain ranges, the coastline, they would trace the route of the Po and the Tiber, they would mark Etna and Vesuvius and not much else' (Sciullo 2012). There was a very clear reason for the recognition of this landscape

structure underlying the national territory (set out in the premise to the Ministerial Decree of 21 September 1984), namely, 'the absolute necessity to avoid the growing degradation of the environmental heritage' that was being seen at that time. Therefore, within that framework, the aim was to ensure emergency protection interventions for the identified categories of landscape assets at least, which would take immediate effect in the interim phase prior to the approval of the landscape plans set out by the same law (Libertini, 1986; Fuzio, 1990; Fuzio, 2012; Sciullo, 2012). It is from this viewpoint that the definition of the 150-metre protected zones around waterways should be seen: the objective of these areas was presumably to establish a standard protective regime throughout the Italian territory which 'as a whole [would form] a coherent and smooth protocol regulating the interests in question [...], the indispensable presupposition for drawing up the landscape plans' (*ibidem*).



Figures 1/2: The Vallina production area, along the Arno river in the municipality of Fiesole

The landscape plans drawn up subsequent to the Galasso Law resulted in discontinuous coverage of the national territory (Baldeschi, 2002; Perrone and Paba, 2013; Magnaghi, 2016). Not all of the regions

created these plans and the regions that did substantially set the protective restrictions in stone, including the one relating to rivers. To generalize, it can be asserted that the plans drawn up in the so-called first period of landscape planning did not resolve the numerous intrinsically contradictory situations given by the presence of landscape restrictions on waterways (and on the relative 150 metres of the riverside) which effectively lacked any significance in landscape terms or were degraded. For example, suffice it to think of the very common case in Italy of the presence of production areas adjacent to waterways (Figs 1 and 2). For these, the existence of a landscape restriction pursuant to art. 142 of the Code implies that they are deemed to be a landscape asset. Consequently, in this case, the obligation to request landscape planning permission does not appear to be the most suitable legislative or territorial management device.

2. A NEW PROTECTION MODEL FOR RIVER LANDSCAPES IN NEED OF REGENERATION

The Code on Cultural Heritage and Landscape contains some provisions that enable the type of situations outlined above to be tackled, in particular with the contents of art. 143, clause 4 concerning procedure simplification, also known as 'relaxed protection' (Vettori, 2015). Specifically, it gives the possibility in areas protected by law pursuant to art. 142 (including waterways and relative banks for a width of 150 metres), and not affected by other restrictions (pursuant to arts. 136, 138, 139, 140, 141 and 157), of making interventions following ascertainment, as part of the procedure to issue building permits, that 'the interventions comply with what is set out in the landscape plan and municipal urban planning tool' (Legislative Decree no. 42/2004, art. 143, c.4, lett. a). Procedure simplification for the regulation of interventions in river contexts without any particularly significant landscape characteristics (once again think of the example of the production area located in the area close to the river in question) therefore consists of eliminating the obligation to request landscape planning permission. It is important to underline that access to this as well as to the other forms of simplification set out by the Code depends on the region having an approved landscape plan, planned together with the Ministry of Cultural Heritage and Activities and Tourism (MiBACT) at least as regards the landscape assets, and that the municipal urban planning tools are suitable for the same plan (Amante, 2015).

The relaxation of protective restrictions – with all the additional procedures and management that these imply – on river areas that do not effectively possess significant characteristics motivating their existence, can produce an important operational outfall. First, it results in a more correct framing of the institution of landscape restrictions, in particular in relation to their utility and effectiveness as a tool to preserve and protect the territory. Indeed, it is known that in the thirty-year period since the approval of the Galasso Law, both in terms of the quantity and the quality of the transformations carried out in river contexts the landscape restrictions did not prove to be a suitable regulatory tool. This is due to the fact that landscape planning permission is often granted upon whim, with interventions judged as acceptable even when they are very much out of sync with the landscape and environmental characteristics of the river contexts. If we extend our attention from river environments to the territory in general and consider that assets protected under other categories laid down in the Galasso Law or regulated by the 1939 protection laws have often met a similar fate, it is easy to understand that the continuation of restrictions on landscapes detrimentally affected by unfitting anthropological transformations is a factor that drastically delegitimizes the institution of restrictions as a whole, which hence appear unmotivated. Not only this, landscape planning as a whole which, as mentioned, for a long time was substantially only interested in protecting landscape assets, becomes delegitimized. Hence, the simplifications set out by the Code can contribute both at the concrete level of procedures and at the more exquisitely cultural level of the perception of regulations, and therefore strike a balance between the level of protection and the actual characteristics of the landscape in question.

It is also necessary to consider that the procedural advantages set out above, which can only come into play in the presence of municipal urban planning tools that are suitable or comply with the landscape plan, can act to a certain extent (this is still under evaluation due to the small number of plans with approval to date) as an incentive for local institutions to bring their tools into line with the regional plan. This drive on the part of local institutions to implement the landscape plans can contribute to the realization of projects, also concerning river landscapes, which are unified and coherent at a regional level. In this key, dealing with rivers as landscape assets can effectively link up with the rules concerning the whole regional area. As a result, this can help to overcome a conception that on one hand has traditionally seen protected landscapes as somehow set in stone (often only at the formal level) in contrast to the territory as a whole instead striving towards 'development' (Barbanente 2011; Mininni 2011; Marson 2016).

Within the framework of procedure simplification there is also more room for operations to regenerate those river landscapes without such significant landscape characteristics as to justify the obligation to request landscape planning permission. It is important to specify that the reasoning set out in this article for the relaxation of legal protection on this type of river landscape is in no way to be understood as a motion to deregulate interventions on the river context itself. On the contrary, we want to underline that removing an obligation that is incongruous with the state of a place and hence ineffective can represent a significant opportunity for building strategies to reclaim and regenerate river landscapes whose original values have been compromised.

3. THE TUSCAN EXPERIENCE IN THE IDENTIFICATION OF RIVER AREAS FOR RELAXED PROTECTION

In drawing up its landscape plan, given definitive approval in March 2015, Regione Toscana treated the opportunities set out in art. 143, clause 4 of the Code on Cultural Heritage and Landscape (Regione Toscana, 2015a) in a slightly different way. The plan invited municipalities to point out seriously compromised and degraded areas (art. 143, c.4, lett. b), by preparing some specific documents to help with their identification (Regione Toscana, 2015b; Regione Toscana, 2015c). In actual fact, Regione Toscana was therefore inviting the municipal councils to send proposals for the above areas by filling in identification forms; as at July 2017, this initiative had gathered 60 areas as candidates for simplified authorization procedures. Vice versa – for the areas in art. 143 comma 4, lett. a – following approval of the landscape plan, the Regione produced a draft identification form along with the MiBACT as well as some criteria for pinpointing areas around lakes, rivers, streams and waterways (Regione Toscana, 2015d), again in view of entrusting the municipalities with the actual identification procedure. Nevertheless, to make it easier to identify this second class of areas, Regione Toscana entrusted the Florence University Department of Architecture Cartography Laboratory with the task of building an *Atlas* identifying the areas protected by law that could be subject to the relaxed protection for the category of waterways and lakes. This Atlas, put together by systematically applying standard identification criteria throughout the region, was envisaged as a technical and methodological support tool to help municipalities in the identification activity set out in the plan.

It must be observed that 300-metre-radius lakeshore zones subject to landscape restrictions cover a relatively small area, that is, 283 square kilometres; these areas include both natural and artificial lakes, as well as lagoons and coastal wetlands. Vice versa, the areas corresponding to 150-metre riparian zones cover quite a large area, namely 2,509 square kilometres, and they make a large contribution to characterizing the Tuscan landscape (Fig. 3).

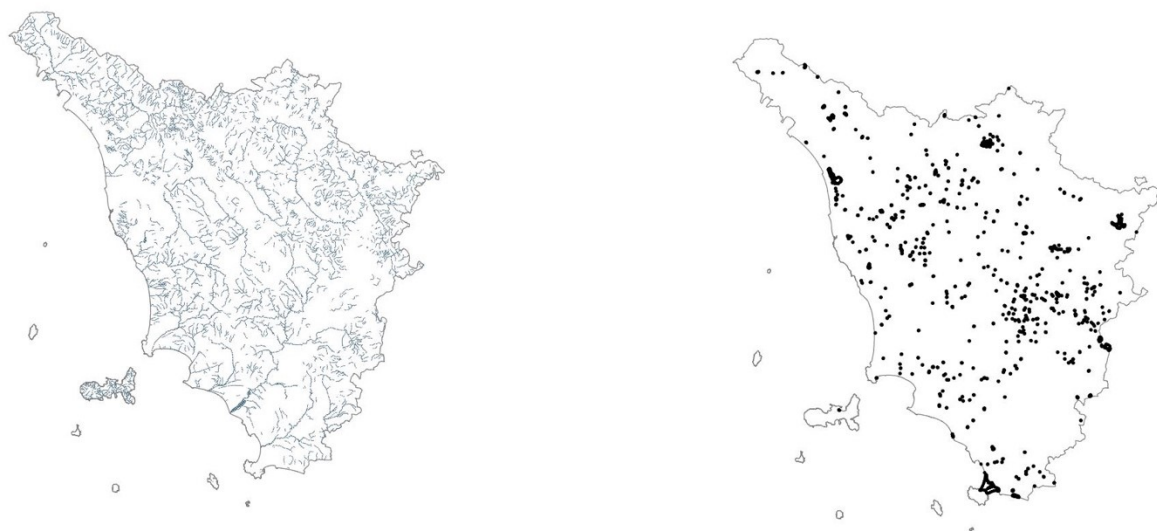


Figure 3: Distribution in the region of Tuscany of the areas protected by law pursuant to art. 142, c. 1, letters b and c of the Code on Cultural Heritage and Landscape

As set out in the Code, areas potentially concerned by procedure simplification cannot include buildings and areas of great public interest (as defined in art. 136); furthermore, for the specific agreements between Regione Toscana and MiBACT, any zones that by law may fall into other classes of protection must be excluded: namely, river areas that also correspond to coastland, mountains, glacial cirques, national parks and reserves, areas covered by forests and woods, land for civic use, wetlands, areas of archaeological interest, and natural areas of regional interest. Furthermore, other classes of areas cannot be included among zones potentially eligible for simplified authorizations (in particular those set out in articles 138, 139, 140, 141 and 157). However, at present this operation cannot be done since the above zones, which nevertheless do not cover a large area, have not been mapped by the landscape plan and are only available in the form of lists. All in all, the conditions listed above exclude around one third of the areas in Tuscany that could apply for the simplified authorization procedures.

Once the areas not affected by formal exclusion criteria had been identified, the research work concentrated on the substantial issues. First of all, the criteria were singled out for identifying the condition of 'no characteristic landscape value' for river or lakeside contexts. These criteria were associated with the presence of anthropological transformations which altered the characteristics of the places and their usability without resulting in an equivalent landscape value. One factor in particular was identified as indicating a lack of characteristic landscape values in river contexts: conditions of alteration of the soil surface, in the sense of its impermeabilization or, more generically, artificialization. Hence, other, less evident factors were not assessed that can nevertheless compromise the landscape characteristics of riverside areas. To list them briefly, these additional factors could consist of: (i) intensive farming practices; (ii) artificial remodernization interventions linked to water risk reduction; (iii) deterioration of the vegetation owing to the amount of pollutants present in the waterways.

Those riverside areas where deterioration factors linked to artificialization can be seen were therefore identified using a method based on the overlay mapping technique: the protected riverside areas were overlaid with a selection from the 'Land Cover Database' produced and published by Regione Toscana and updated in 2013; this selection only took classes of land cover corresponding to artificial surfaces

into account. Overlaying the protected riverside areas which could be eligible for simplified procedures with the selection of artificial areas produced a set of areas with an extension of 4,753 hectares. By statistically assessing these areas it can be observed how artificialization is mainly linked to at times residential, but mainly industrial urbanization.

Each of the land cover classes used to identify deterioration factors obviously poses interpretation problems because of their different scope for excluding landscape values connected to proximity to rivers. In particular:

- while historical settlements at times present the possible conditions for a perceptive relationship with the waterways, modern residential expansions have mainly produced spaces where the settlement's relations with the river are often not perceivable;
- production, industrial and craft zones evidently appear the most alien to the landscape values typifying river areas, even though, in particular in older areas, it is not possible to totally exclude a relationship with the waterway thanks to the building composition features;
- mining areas pose different problems depending on whether the quarries are working or abandoned: in the latter, renaturalization processes can often be observed which tend to give the waterways a dominant landscape role;
- lastly, the category of building sites' land use is too generic for an overall assessment.

For these reasons, the semiautomatic preliminary identification obtained was followed by a critical identification that meticulously assessed the 519 areas resulting from overlaying the map sources.

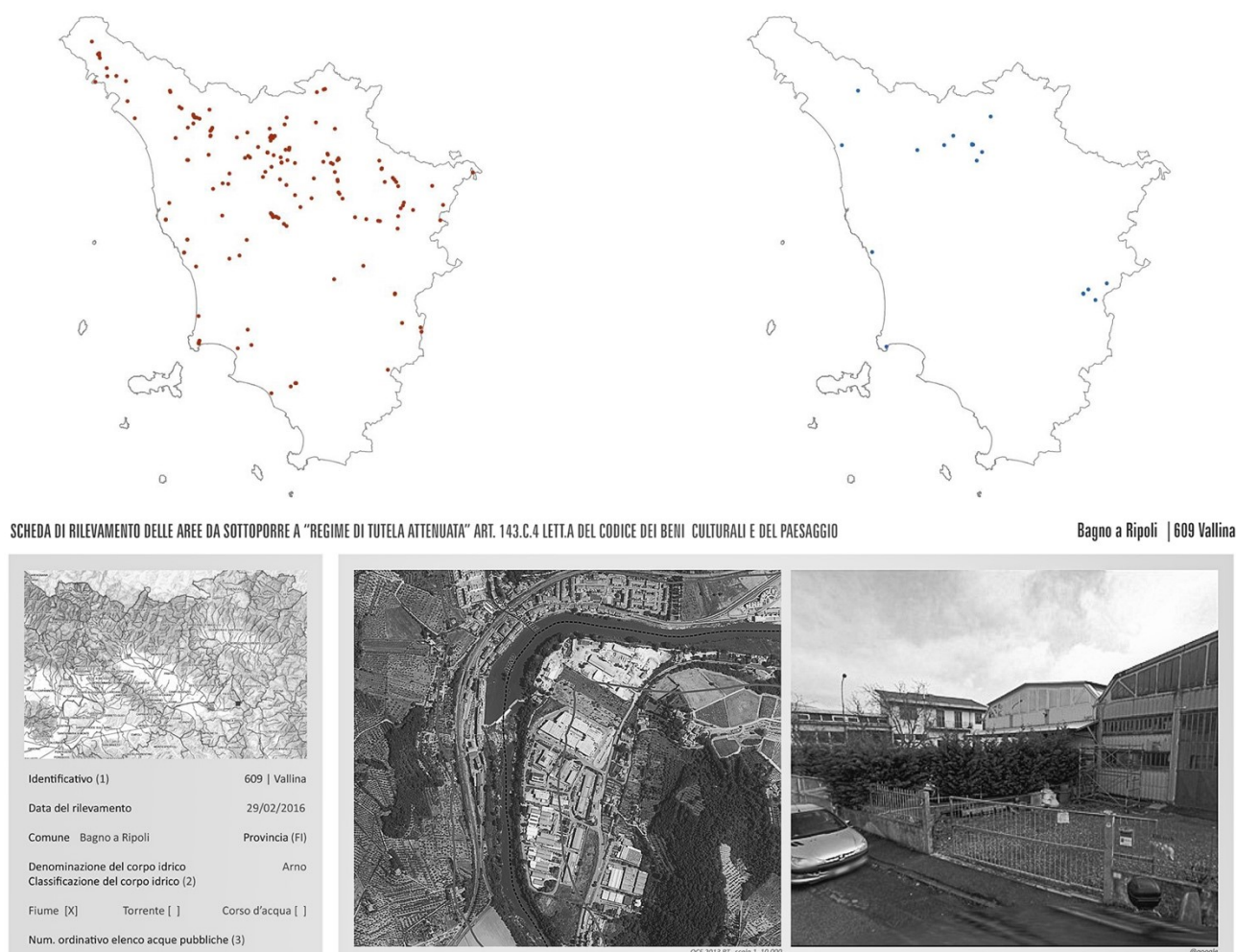
This assessment was performed by analysing zenithal and oblique photographic sources, provided by the Regione Toscana Territorial Information System or taken from otherwise accessible web mapping services. Some specific conditions were considered as preventing the inclusion of potential areas in the list:

- small production areas located in riparian contexts (more precisely, areas measuring less than 2000 square metres were taken off the list);
- areas also included in a significant landscape context (for example in a wooded area or in a valuable farming landscape);
- the existence of a functional and identity relationship between the production areas assessed and the river contexts (which would exist, for example, in the case of a historical paper mill).

Vice versa, a factor considered a highly favourable condition for inclusion in the list of potentially eligible areas is if the production area currently inside the restriction perimeter is a portion of a larger area outside the protected area.

Following the meticulous assessment carried out using these criteria a *Production Area Identification Atlas* was drawn up identifying which production areas, by size and morphology, seem suitable candidates for the simplified authorization procedures provided for in art. 143, clause 4, lett. A (Fig. 4). The Atlas describes the production areas in terms of location, characteristics of the settlement, the presence of infrastructures and bankside vegetation, the degree of artificialization of the banks, the visibility of the waterway (at times channelled into open or closed pipes), and the overall relationship with the context. The files are also accompanied by aerial or ground-level photographs relating to the current state of the sites (Fig. 5).

The second selection produced a list and files on 151 sites covering an area of over 800 hectares. An examination of the distribution of the areas in the region highlights that the most affected areas are, predictably, those located in the plains and valley bottoms of central and northern Tuscany. In particular, the geographical areas presenting the highest number of areas are the Florentine plain, and the Casentino, Val Tiberina and Lucchesia areas.



Figures 4/5: Distribution in the region of Tuscany of areas protected by law (art. 142, c. 1, lett. c) potentially eligible for the simplifications set out in the Code; specimen file from the Atlas identifying the production areas which could be eligible for the simplification

4. FROM LANDSCAPE RESTRICTIONS TO THE RIVER REDEVELOPMENT PROJECT

As shown previously, the provision set out in clause 4, art. 143 of the Code lays down that landscape plans can identify specific areas that are protected by law in which the 'realization of interventions' can occur 'following ascertainment, as part of the procedure to issue building permits, that the interventions comply with what is set out in the landscape plan and the municipal urban planning tools', namely, without landscape planning permission being obligatory. Nevertheless, it is useful to remark on some essential issues that are implicit in the provision. First of all, the potentially identified areas are not totally exempted from protection: they cannot be 'destroyed' nor can they be subject to 'modifications that jeopardize the landscape values subject to protection' (Legislative Decree no. 42/2204, art. 146, c.1). Furthermore, while it is not obligatory to obtain landscape planning permission for these areas, the respect of specific conditions concerning their transformability must nevertheless be guaranteed. These

conditions must be present in the landscape plan and the municipal urban planning tool, which must be suitably 'adapted' to the former (Legislative Decree no. 42/2204, art. 146, c.5).

In this passage, it seems we can read the elements of an important transition: landscape planning tools are tending to distance themselves from an approach essentially based on the *negative regulation* characteristic of authorization procedures, in which the competent authorities have to verify if the 'planned interventions' are compatible with the 'interests of the protected landscape' (Legislative Decree no. 42/2004, art. 146, c.3), and, should they risk jeopardizing existing values, the authorization must be denied. In this case, protecting the interests of the landscape relies on planning regulations that have a greater capacity for the forms of *positive regulation* typical of planning action, which indeed prefigures a desirable direction of change. The Tuscan plan has sometimes expressed the sense of this transition with the expression 'from the restriction to the rule' (Magnaghi, 2016), which in some contexts has not been perfectly understood. The phrase intends to express more openness towards a planning attitude, striving for landscape and environmental regeneration as well as the sole protection of identified landscape values.

These motions were collected by the researchers involved in the identification of those Tuscan river areas protected by law which could be eligible for simplified landscape planning. The Atlas does not just indicate the criteria for drawing up identification files, essentially for production areas, which municipalities can use to formalize eligibility, so to speak, for the simplified authorization procedure. In applying the provision in art. 143 of the Code, the most relevant question indeed does not concern the identification of these areas, but the actions to integrate the municipal urban planning tools so that they can comply with the regional landscape plan, which is the pre-emptive condition in order to access the simplified procedures. For this reason, the criteria proposed for compiling the files were made to relate to the ways in which the municipal planning tools will have to correspond to the provisions in the Tuscan plan. These landscape assets regulations – relating to those waterways and their relative banks protected by law – are divided into goals, directives and regulations. Under these three terms, the plan indicates, respectively, the general direction in which the planning tools should be drafted (the goals); the obligations set out in the plan, essentially linked to actions to find out information from the institutions called upon to produce urban planning tools (the directives); and the obligations of immediate compliance to land use rights (the regulations).

In the Tuscan plan, the directives contained in the regulations for river areas protected by law oblige local institutions to specifically identify the following values:

- 'significant ecosystem and landscape values, with particular reference to the presence of river habitats of EU and/or regional interest';
- 'historical waterworks and buildings connected with the waterway's presence';
- 'viewpoints and visuals also perceivable from the river crossings, with a high aesthetic-perceptive value';
- 'functional' types of values, linked to the navigability of stretches of the river and public access to the banks;

In line with this, the regulations specify these points while pointing out that transformative interventions in protected river contexts are permitted on condition that they do not irreversibly alter the ecosystem, do not prevent the possibility of navigating the watercourse, do not jeopardize the recognizable landscape and history-identity values and do not prevent access to the waterway or its fruition (Fig. 6).

The *Atlas* proposes a method to pinpoint and describe these values, for the moment with the aim of drawing up the descriptive sections of the identification file for those areas to put forward for the simplified authorization procedure. Its future aims are to build action plans in line with the indications in the landscape plan. The proposed survey model first of all gives a description of the geographical

context and the geomorphological characteristics of every river environment; second, it carefully examines the above values which the plan contains in its regulations for these contexts (Fig. 7).



Figure 6: Comparison between an extract map from the Tuscan General Land Registry (first half of the 19th century), two orthomaps from the Volo GAI (1954) aerial map and cover as at 2013, to identify the continuing existence of historical values

From this point of view, it is necessary to highlight the differences between the practices to identify ecosystem characteristics and the historical evolution of places on one hand, and the practices to identify the perceptive and functional values characterizing the river contexts on the other. For the first group of values, the surveyor can effectively use, potentially alongside other sources, the spatial information contained on Regione Toscana's Geoscopio portal, which gives optimum accessibility to up-to-date information files and maps, as well as aerial photography documents from different dates over time. This identification can outline actions to protect values such as vegetation, as well as buildings, history and any remains of riverside farming set-ups that may be present. Vice versa, the second group

of values requires a direct and more complex comparison with the specific local characteristics. To identify visual values, the Atlas proposes an analytical process entailing a 3D preliminary check on the spatial nature of the places that accounts for both the forms of the land and of the buildings in order to identify the main lines of vision in the contexts. A subsequent direct verification, through surveys and photographs, can identify the visuals and viewpoints in the area in question that characterize the perception of the river environments. Specific attention will be paid to finding out the precise conditions of access to and along the banks.

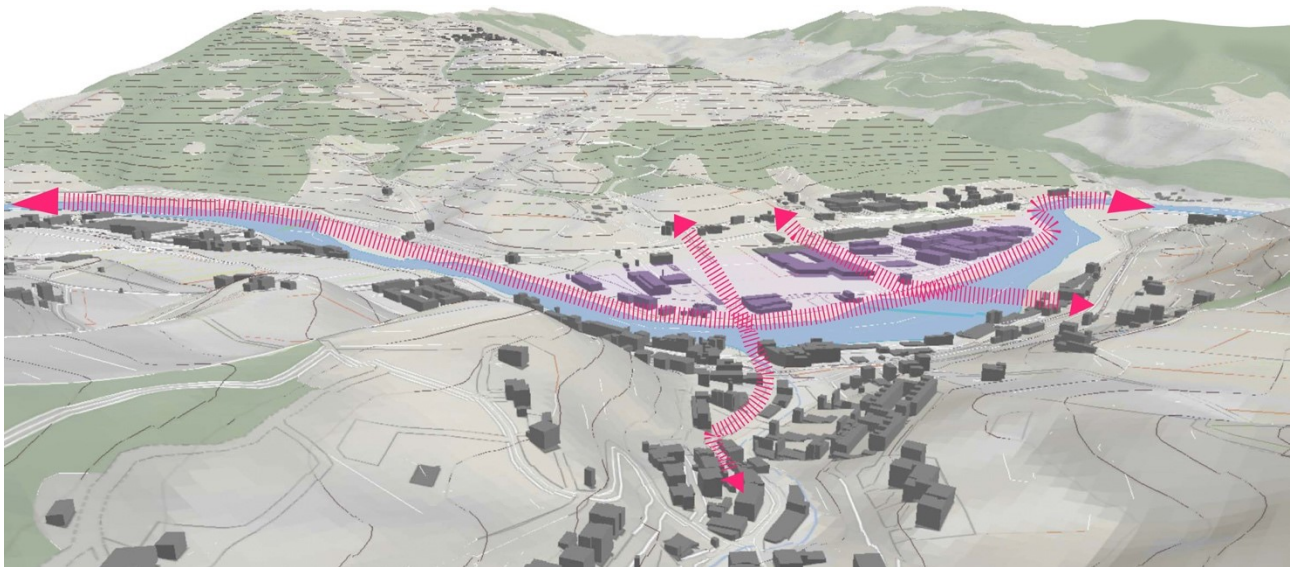


Figure 7: Visualization of the morphological characters by identifying the main visual axes

In the intentions of the proponents of this methodology, put to the attention of the local councils, this identification must effectively become part of the planning process. This first step must be to redevelop existent production-commercial fabrics close to the banks by designing a network of internal paths and free areas defined by elements of urban furniture and vegetation that can increase the quality of the places. In addition, projects should be encouraged to enhance public access to river banks, through improvement of those paths that already exist, the promotion of forms of 'slow' fruition, safeguarding the visibility from one bank to the other, and increasing the quality of perception by introducing vegetation and morphological redevelopment of the banks. Based on these criteria, the ultimate aim of the survey was not to create a mere inventory, but to instead strive to foster urban planning strategies and actions that really are oriented towards improving the landscape.

1. I FIUMI COME “BENI PAESAGGISTICI”: ORIGINI E RATIO DEL DISPOSITIVO VINCOLISTICO

Affrontare oggi in ambito italiano il tema della tutela, valorizzazione e riqualificazione dei paesaggi fluviali comporta la necessità di confrontarsi con la presenza di istituti di vincolo che insistono sulla stragrande maggioranza dei corsi d'acqua – fatta eccezione per quelli ritenuti “irrilevanti” e pertanto esclusi dalla tutela – ai sensi dell'art. 142, comma 1 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs 42/2004). In particolare, il Codice tutela i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua e le relative sponde per una fascia di 150 metri ciascuna.

Com'è noto l'apposizione di questo vincolo sui corsi d'acqua origina da altri precedenti provvedimenti legislativi e in particolare dalla legge 431/1985 (cosiddetta “legge Galasso”) che a sua volta applicava il vincolo paesistico previsto dalla legge 1497/1939 a zone di particolare interesse ambientale. Tali zone erano state individuate in una stagione immediatamente precedente la promulgazione della legge Galasso attraverso il D.m. 21 settembre 1984 (dal quale trae origine la stessa legge 431/85) che, integrando gli elenchi delle bellezze naturali *ex lege* 1497/1939, includeva, sottoponendole al vincolo paesistico, vaste aree del territorio nazionale individuate per tipi generali: “territori costieri e territori contermini ai laghi per una fascia di 300 metri; fiumi, torrenti e corsi d'acqua con relative ripe per una fascia di 150 metri; montagne per la parte eccedente 1800 metri; ghiacciai e circhi glaciali; parchi e riserve, nazionali o regionali, nonché aree di protezione esterne ai primi; boschi e foreste; infine aree assegnate alle Università agrarie e zone gravate da usi civici” (Sciullo 2012). Il successivo D.l 312/1985 arricchiva questo elenco inserendo altre categorie quali zone umide, vulcani e zone di interesse archeologico. L'insieme delle aree così individuate venne ripreso dal D.lgs 190/1999 ed è stato riportato senza variazioni lessicali nell'art. 142 del D.lgs 42/2004 con la denominazione “Aree tutelate per legge”, una delle fattispecie in cui si individuano i beni paesaggistici.

La legge Galasso ha quindi segnato una netta soluzione di continuità rispetto al precedente quadro normativo di tutela paesaggistica identificando categorie di beni che, a differenza dei beni cosiddetti “provvedimentali” (normati dall'art. 136 del Codice, coincidenti con “Immobili e aree di notevole interesse pubblico” e originariamente identificati dai provvedimenti di tutela ai sensi della legge 1497/1939), erano meritevoli di salvaguardia a prescindere dal mero valore estetico-percettivo e che inoltre non richiedevano una specifica individuazione amministrativa. Tale passaggio è stato da più parti interpretato (Sciullo, 2012; Fuzio, 2012, p. 1069) come la prima affermazione in campo legislativo di una visione di paesaggio inteso non più come collazione di isole di eccellenza ma come intera compagine del territorio, come “forma del paese” o “paesaggio integrale” per usare le locuzioni introdotte da Alberto Predieri nel 1969, ben prima dei provvedimenti legislativi del 1984-1985. Scriveva infatti Predieri, anticipando una riflessione che diverse discipline – da quelle giuridiche a quelle storico-geografiche – dipaneranno nella stagione della legge Galasso, che il termine paesaggio “non indica, dunque, solo quelle cose immobili [...] denominate ‘bellezze naturali’, ma indica la *forma del paese* nella sua interezza. [...] il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non solo le bellezze con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive e agisce l'uomo” (Predieri, 1969, pp. 15-18).

Il legislatore del 1985 ha formalizzato lo scarto culturale preconizzato da Predieri, dando rilevanza a quei tratti ritenuti di valore identitario del paesaggio nazionale, le “grandi linee di articolazione del suolo e delle coste”, delle quali si riconosce il “primario valore paesistico”, come si legge nel D.m del 1984 che ha originato la legge Galasso (Libertini, 1986). Come è stato efficacemente osservato, si può dire che in “il legislatore del 1985 si è mosso ‘grosso modo’ come chiunque volesse dare ad uno straniero o ad un bambino un'idea sintetica del territorio italiano: disegnerebbe la catena delle Alpi e quella degli Appennini, la linea delle coste, traccerebbe il corso del Po e del Tevere, segnerebbe l'Etna e il Vesuvio e poco altro” (Sciullo 2012). Il riconoscimento di questa struttura paesaggistica di fondo del territorio nazionale era legata a una motivazione molto chiara (enunciata nella premessa al D.m. 21 settembre

1984), ovvero “l’assoluta necessità di evitare il crescente degrado del patrimonio ambientale” cui si assisteva in quegli anni e dunque di assicurare, in tale quadro, almeno alle categorie di beni paesaggistici individuati, un intervento di protezione emergenziale di immediata efficacia nella fase di passaggio verso l’approvazione dei piani paesistici previsti dalla stessa legge (Libertini, 1986; Fuzio, 1990; Fuzio, 2012; Sciuolo, 2012). È in quest’ottica che va inquadrata la definizione delle fasce di protezione di 150 metri attribuite ai contesti fluviali: tali aree avrebbero avuto, presumibilmente, la funzione di istituire un regime di protezione uniforme per l’intero territorio nazionale che configurasse “nel suo insieme una disciplina coerente e perequata degli interessi in questione [...], presupposto indispensabile della redazione dei piani paesistici” (*ibidem*).



Figure 1/2: L’area produttiva di Vallina, posta nel comune di Fiesole lungo il corso dell’Arno

La stagione di redazione dei piani paesistici successiva alla legge Galasso ha dato luogo a una copertura del territorio nazionale a macchia di leopardo (Baldeschi, 2002; Perrone e Paba, 2013; Magnaghi, 2016), all’interno della quale non tutte le regioni si sono dotate dei suddetti piani e, tra questi, quelli approvati

hanno sostanzialmente cristallizzato i dispositivi vincolistici, ivi compreso quello relativo ai fiumi. Generalizzando si può affermare che i piani della cosiddetta prima stagione di pianificazione paesistica non hanno risolto le numerose situazioni intrinsecamente contraddittorie date dalla presenza del vincolo paesaggistico su corsi d'acqua (e sui relativi 150 metri di sponde) effettivamente privi di caratteri di rilevanza paesistica quando non degradati. Si pensi a un esempio quanto mai comune sul territorio nazionale, ovvero alla presenza di aree produttive poste nella fascia di protezione adiacente i corsi d'acqua (Figg. 1 e 2), per le quali la sussistenza di un vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142 del Codice che ne implica il riconoscimento come bene paesaggistico e il conseguente obbligo di richiesta di autorizzazione paesaggistica non appare come il dispositivo normativo e di governo del territorio più idoneo.

2. UN NUOVO MODELLO DI TUTELA PER PAESAGGI FLUVIALI DA RIGENERARE

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio contiene alcune disposizioni normative che consentono di affrontare la fattispecie di situazioni sopra tratteggiate, in particolare con i contenuti dell'art. 143 comma 4 riguardanti le procedure di semplificazione procedimentale, anche dette di "tutela attenuata" (Vettori, 2015). Nello specifico si tratta della possibilità, nelle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142 (comprendente dei corsi d'acqua e delle relative sponde per una profondità di 150 metri) non interessate da altri istituti di vincolo (ai sensi degli artt. 136, 138, 139, 140, 141 e 157), di poter procedere alla realizzazione degli interventi accertando, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, la "conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale" (D.Lgs 42/2004, art. 143, c.4, lett.a). La semplificazione procedimentale per la regolazione degli interventi che insistono su contesti fluviali privi di particolari caratteri di rilevanza paesaggistica (si pensi ancora all'esempio dell'area produttiva collocata nel territorio periferiale in questione), consiste dunque nell'eliminazione dell'obbligo di richiesta dell'autorizzazione paesaggistica. È importante sottolineare che l'accesso a questa come alle altre forme di semplificazione previste dal Codice è subordinata al fatto che la Regione disponga di un piano paesaggistico approvato e copianificato con il MiBACT almeno relativamente ai beni paesaggistici e che gli strumenti urbanistici comunali siano adeguati al piano stesso (Amante, 2015).

L'attenuazione di un dispositivo vincolistico – con tutti i carichi procedurali e gestionali supplementari a questo connessi – su ambiti fluviali che non posseggono effettivamente caratteri di rilevanza tali da motivarne l'esistenza, può produrre alcune ricadute operative rilevanti. Un primo punto riguarda un più corretto inquadramento dell'istituto del vincolo paesaggistico, specie in relazione alla sua utilità ed efficacia come strumento di preservazione e tutela del territorio. È noto, infatti, come nel trentennio intercorso dall'approvazione della legge Galasso a oggi la portata delle trasformazioni riguardanti i contesti fluviali non ha trovato nel vincolo paesaggistico che su di essi insiste uno strumento di regolazione adeguato, né in termini quantitativi né qualitativi. Ciò in ragione di un regime di concessione dell'autorizzazione paesaggistica guidato sovente da criteri di estrema discrezionalità, che hanno giudicato accettabili interventi anche notevolmente incongrui con i caratteri paesaggistici e ambientali dei contesti fluviali. Se si considera che una sorte analoga è spesso toccata – allargando lo sguardo dagli ambiti fluviali al territorio più in generale – ai beni tutelati dalle altre categorie previste dalla legge Galasso e a quelli disciplinati dalle leggi di protezione del 1939, si comprende agevolmente che l'insistenza di dispositivi di vincolo su paesaggi fortemente alterati da trasformazioni antropiche incoerenti è un fattore di delegittimazione drastica dello stesso istituto del vincolo nel suo complesso, che appare in tal senso privo di *ratio*. Tale delegittimazione può ricadere anche sulla pianificazione paesaggistica più in generale che, come si è accennato, ha per lungo tempo sostanzialmente insistito sulla sola dimensione vincolistica applicata ai beni paesaggistici. Le semplificazioni previste dal Codice possono contribuire in questo senso, sia sul piano concreto delle procedure che su quello più

squisitamente culturale della percezione dei dispositivi normativi, a equilibrare il peso della tutela in relazione con i reali caratteri dei paesaggi in questione.

Occorre anche considerare che i vantaggi procedurali precedentemente esposti, che possono essere attivati solo laddove gli strumenti urbanistici comunali sono adeguati o conformati al piano paesaggistico, possono fungere in una certa misura (ancora in fase di valutazione visto il ridotto numero di piani a oggi approvati) da incentivo per gli enti locali a rendere coerenti i propri strumenti con il piano regionale. Questa spinta all'attuazione dei piani paesaggistici attraverso l'operato degli enti locali può contribuire alla realizzazione di progetti di scala regionale relativi anche ai paesaggi fluviali dotati di unitarietà e coerenza a livello regionale. Il trattamento dei fiumi come beni paesaggistici può in questa chiave trovare un raccordo effettivo con le regole riguardanti l'intero territorio regionale, contribuendo al superamento di una concezione che ha tradizionalmente visto da un lato i paesaggi tutelati sottoposti a una sorta di cristallizzazione (spesso solo sul piano formale) e dall'altro una compagine territoriale deputata allo "sviluppo" (Barbanente 2011; Mininni 2011; Marson 2016).

Entro la cornice della semplificazione procedurale possono inoltre trovare più agevolmente spazio operazioni di rigenerazione di quei paesaggi fluviali privi di effettivi caratteri di rilevanza paesaggistica tali da giustificare l'obbligo di richiesta di autorizzazione paesaggistica. È importante specificare che, nel ragionamento in questa sede portato avanti, l'attenuazione della tutela dal punto di vista giuridico su questa fattispecie di paesaggi fluviali non è in alcun modo da intendersi come istanza di deregolazione degli interventi sul contesto fluviale stesso. Si vuole al contrario sottolineare che la rimozione di un obbligo ritenuto incongruo con lo stato dei luoghi e di conseguenza inefficace può rappresentare un'occasione significativa per la costruzione di strategie di recupero e rigenerazione di paesaggi fluviali compromessi rispetto ai valori originari.

3. L'ESPERIENZA TOSCANA NEL RICONOSCIMENTO DELLE AREE FLUVIALI A TUTELA ATTENUATA

Nella redazione del proprio piano paesaggistico, definitivamente approvato nel marzo del 2015, la Regione Toscana ha trattato con qualche differenza le opportunità previste all'art. 143 comma 4 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Regione Toscana, 2015a). Il piano ha invitato i comuni al riconoscimento delle aree gravemente compromesse e degradate (art. 143, c.4, lett. b) predisponendo dei documenti specifici di supporto alla loro individuazione (Regione Toscana, 2015b; Regione Toscana, 2015c). Nei fatti, Regione Toscana ha dunque invitato le Amministrazioni Comunali a inviare le proposte delle suddette aree tramite compilazione delle schede di rilevamento; questa iniziativa ha raccolto, al luglio del 2017, la candidatura di 60 aree alla semplificazione paesaggistica. Viceversa – per le aree di cui all'art. 143 comma 4, lett. a – la Regione, successivamente all'approvazione del piano paesaggistico, attraverso una condivisione tecnica con il MiBACT, ha prodotto una bozza di scheda di rilevazione e alcuni criteri per l'individuazione delle aree contermini ai laghi, ai fiumi, ai torrenti e ai corsi d'acqua (Regione Toscana, 2015d), ancora entro la volontà di affidare ai Comuni l'effettiva istruttoria ricognitiva. Per agevolare tuttavia l'individuazione di questa seconda classe di aree, Regione Toscana ha affidato al Laboratorio di Cartografia del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Firenze il compito di costruire un *Atlante* ricognitivo delle aree tutelate per legge potenzialmente assoggettabili alla tutela attenuata relativamente alla categoria dei corsi d'acqua e a quella dei laghi. Un tale *Atlante*, costruito sulla base dell'applicazione sistematica di criteri di individuazione omogenei su tutto il territorio regionale, è stato immaginato come strumento di supporto tecnico e metodologico rivolto ai Comuni per l'attività di identificazione prevista dal piano.

Occorre osservare che le aree sottoposte a vincolo paesaggistico corrispondenti a fasce lacustri di 300 metri di profondità, hanno in Toscana un'estensione piuttosto ridotta, pari a 283 chilometri quadrati; tali ambiti comprendono sia laghi naturali e artificiali, sia alcune lagune e aree umide costiere. Viceversa le aree corrispondenti a fasce fluviali di 150 metri di larghezza hanno un'estensione assai consistente, pari a circa 2.509 chilometri quadrati e concorrono in modo rilevante alla caratterizzazione del paesaggio toscano (Fig. 3).

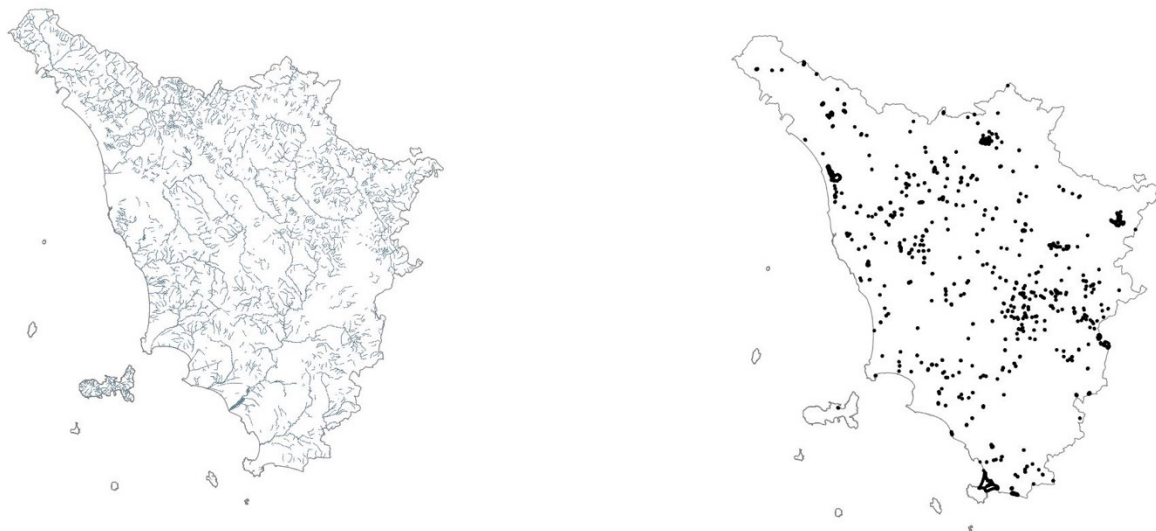


Figura 3: Distribuzione nel territorio regionale della Toscana delle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142, co. 1, lettere b (destra) e c (sinistra) del Codice dei beni Culturali e del Paesaggio

La ricognizione delle aree potenzialmente interessate alle semplificazioni procedurali, per quanto disposto dal Codice, non può comprendere immobili e aree di notevole interesse pubblico (definiti ai sensi dell'art. 136); inoltre, per gli specifici accordi intercorsi tra Regione Toscana e MiBACT, debbono intendersi esclusi gli spazi eventualmente ricadenti in altre classi delle aree tutelate per legge: ovvero ambiti fluviali che siano anche coincidenti con coste, montagne, circhi glaciali, parchi e riserve nazionali, territori coperti da foreste e da boschi, zone gravate da usi civici, zone umide, zone di interesse archeologico, nonché i siti naturalistici di interesse regionale. Dalle aree potenzialmente interessate alla semplificazione autorizzativa andrebbero sottratte, inoltre, altre classi di aree (in particolare quelle di cui agli articoli 138, 139, 140, 141, 157), operazione tuttavia al momento non attuabile poiché le suddette aree, comunque di limitata estensione, non sono state cartografate dal piano paesaggistico e sono disponibili solo sotto forma di elenchi. Nel complesso le condizioni sopra elencate escludono circa un terzo delle aree toscane candidabili alle semplificazioni nelle procedure autorizzative.

Una volta individuate le aree per le quali non valevano i criteri formali di esclusione, il lavoro di ricerca si è concentrato sulle questioni sostanziali, individuando preliminarmente i criteri attraverso i quali potessero essere individuate le condizioni di assenza dei valori paesaggistici caratteristici dei contesti fluviali o lacustri. Tali criteri sono stati associati alla presenza di interventi antropici di trasformazione che abbiano modificato i caratteri dei luoghi e le loro condizioni di fruizione senza determinare valori di natura paesaggistica equivalente. L'indice dell'assenza dei valori paesaggistici caratteristici dei contesti fluviali è stato riconosciuto primariamente in un fattore: la constatazione di condizioni di alterazione della superficie del suolo, nel senso della sua impermeabilizzazione, o, più genericamente, artificializzazione. Non sono stati valutati, pertanto, altri fattori, meno evidenti, che possono comunque

compromettere i caratteri paesaggistici connessi alle pertinenze fluviali. Tali ulteriori fattori potrebbero consistere, in un elenco sommario, in: (i) intensivizzazione delle pratiche agricole; (ii) interventi di rimodernamento artificiale legati alla riduzione del rischio idraulico; (iii) alterazione dei caratteri vegetazionali per il carico di inquinanti presenti nei corsi d'acqua.

La delineazione ricognitiva delle fasce fluviali tutelate nelle quali sono riconoscibili fattori di alterazione legati ad azioni di artificializzazione è stata dunque ottenuta attraverso una metodologia fondata sulla tecnica di *overlay mapping*: le fasce fluviali tutelate sono state intersecate con una selezione della banca dati "Uso e Copertura del Suolo" prodotta e pubblicata da Regione Toscana e aggiornata al 2013; tale selezione ha considerato esclusivamente classi di copertura del suolo corrispondenti a superfici artificiali. L'intersezione cartografica tra fasce fluviali tutelate candidabili alla semplificazione procedurale e la selezione di aree artificiali ha prodotto un insieme di aree di estensione pari a 4.753 ettari. Una valutazione statistica di tali aree consente di osservare come l'artificializzazione sia legata principalmente all'urbanizzazione, talvolta di tipo residenziale, prevalentemente di tipo produttivo.

Ciascuna delle classi di uso del suolo utilizzata per il riconoscimento dei fattori di compromissione pone, ovviamente, dei problemi di interpretazione della diversa capacità di escludere i valori paesaggistici connessi alla prossimità fluviale. In particolare:

- se le centralità insediative storiche presentano talvolta condizioni di possibilità di un rapporto percettivo con i corsi d'acqua, le espansioni residenziali moderne hanno prodotto per lo più spazi in cui i rapporti dell'insediamento con il fiume spesso non sono percepibili;
- i contesti delle aree produttive, industriali e artigianali, appaiono evidentemente i più estranei ai valori paesaggistici caratteristici degli ambiti fluviali, anche se non è possibile escludere del tutto, in particolare nelle aree di più antica edificazione, un rapporto con il corso d'acqua reso possibile dai caratteri della composizione edilizia;
- le aree estrattive pongono problemi diversi a seconda che si tratti di cave attive o dismesse: in queste ultime sono spesso osservabili processi di rinaturalizzazione che tendono a rendere dominante il ruolo paesaggistico dei corsi d'acqua;
- la categoria di uso del suolo dei cantieri, infine, ha una caratterizzazione troppo generica per una valutazione aggregata.

Per questi motivi alla ricognizione semiautomatica preliminare ottenuta, la ricerca ha fatto seguire una ricognizione critica che ha valutato puntualmente le 519 aree esito dell'intersezione delle fonti cartografiche.

Tale valutazione si è svolta attraverso l'analisi di fonti fotografiche, zenitali e oblique, rese disponibili dal Sistema Informativo Territoriale di Regione Toscana o da servizi *web mapping* altrimenti accessibili. Sono state considerate condizioni ostative all'inclusione nell'elenco delle aree candidabili alcune condizioni specifiche:

- la piccola estensione delle aree produttive localizzate in contesti perifluviali (più precisamente, sono state sottratte all'elenco le aree di dimensioni inferiori ai 2000 metri quadrati);
- l'interclusione dell'area in un contesto paesaggistico comunque significativo (per esempio all'interno di un'area boscata o di un paesaggio agrario di valore);
- l'esistenza di un rapporto funzionale e di identità tra le aree produttive valutate e i contesti fluviali (che sussisterebbero, per esempio, nel caso di una cartiera storica).

È stato viceversa considerato un fattore fortemente favorevole all'inclusione nell'elenco delle aree candidabili la condizione per cui l'area produttiva attualmente interna al perimetro del vincolo è una porzione di un'area più estesa prevalentemente esterna all'area di vincolo.

In seguito alla valutazione puntuale condotta attraverso questi criteri è stato redatto l'*Atlante ricognitivo delle aree produttive* che, per estensione e caratterizzazione morfologica, sembrano idonee a essere candidate per le semplificazioni delle procedure autorizzative previste all'art. 143, comma 4, lett. a (Fig.

4). Nell'Atlante le aree produttive sono oggetto di una descrizione riguardante l'ubicazione dell'area, le caratteristiche dell'insediamento, la presenza di infrastrutture e di vegetazione riparia, il grado di artificializzazione delle sponde, le condizioni di visibilità del corpo idrico (talvolta regimato in condotte, aperte o chiuse), il rapporto complessivo con il contesto. Le schede sono inoltre corredate da fotografie aeree e da terra relative allo stato attuale dei luoghi (Fig. 5).

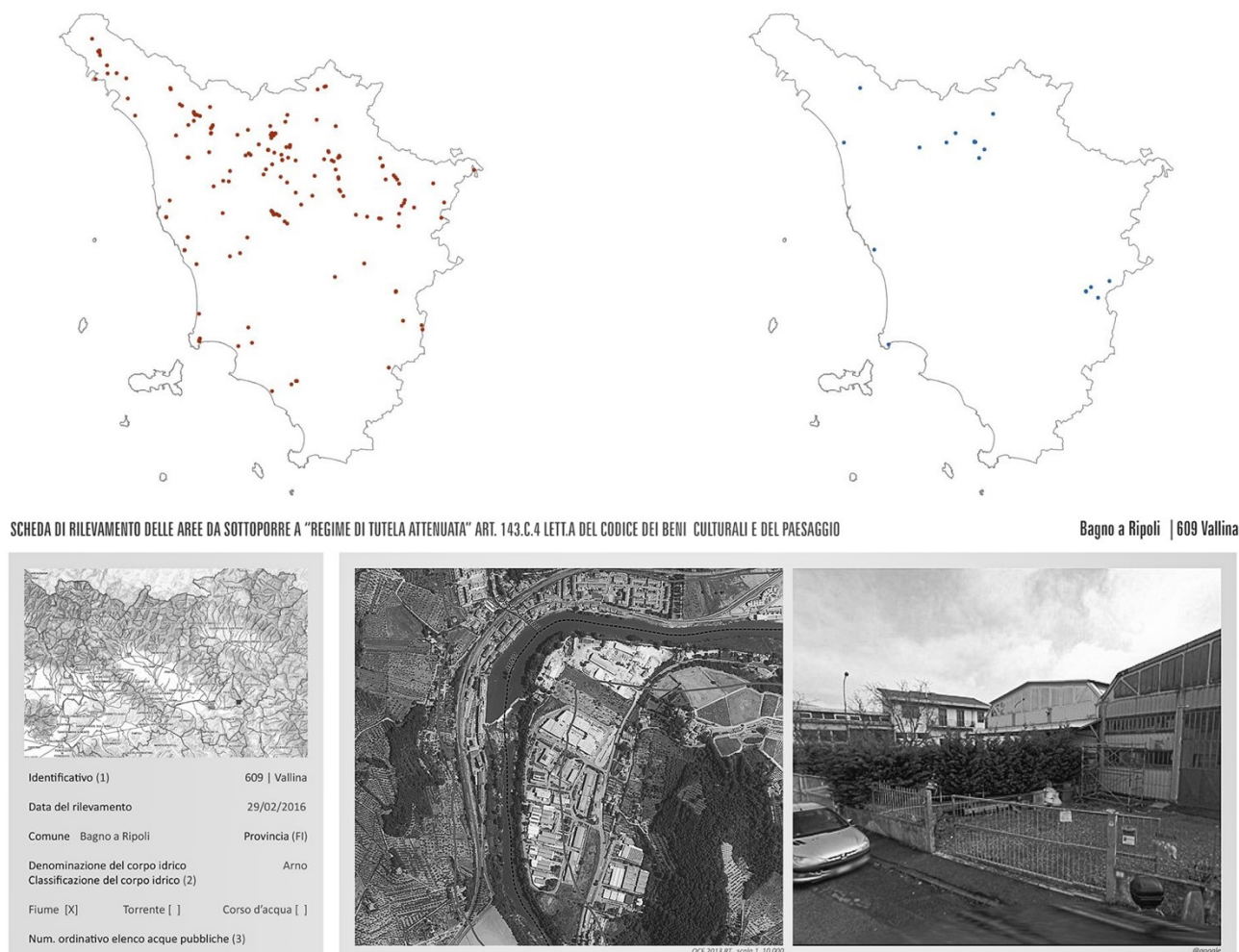


Figure 4/5: Distribuzione nel territorio regionale della Toscana delle aree tutelate per legge (art. 142, co. 1) potenzialmente idonee alle semplificazioni procedurali previste dal Codice (in alto, a sinistra lett. c; a destra lett. b); estratto della scheda tipo dell'Atlante ricognitivo delle aree produttive candidabili alle semplificazioni procedurali (in basso)

La seconda selezione ha prodotto una lista, e una schedatura, di 151 aree per un'estensione territoriale superiore a 800 ettari. L'esame della distribuzione delle aree sul territorio regionale evidenzia che i territori maggiormente interessati sono, prevedibilmente, quelli localizzati nelle pianure e nei fondivalle della Toscana centro-settentrionale. In particolare gli ambiti geografici che presentano il maggior numero di aree risultano essere la Piana Fiorentina, il Casentino, la Val Tiberina e la Lucchesia.

4. DAL VINCOLO PAESAGGISTICO AL PROGETTO DI RIQUALIFICAZIONE FLUVIALE

Come esposto precedentemente, il dispositivo previsto dal codice al comma 4 dell'art. 143 prevede che i piani paesaggistici possano individuare specifiche aree tutelate per legge, nelle quali la "realizzazione di interventi" può avvenire "previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale", vale a dire senza l'obbligatorietà della autorizzazione paesaggistica. È utile tuttavia rimarcare alcune questioni essenziali, implicite nel dispositivo. Innanzi tutto le aree eventualmente individuate non sono propriamente sottratte al vincolo: non possono essere "distrutte", né possono essere oggetto di "modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione" (D.Lgs 42/2204, art. 146, c.1). Inoltre, se l'obbligatorietà dell'autorizzazione paesaggistica per tali aree è esclusa, deve essere comunque garantito il rispetto di specifiche condizioni di trasformabilità a esse relative. Tali condizioni debbono essere presenti nel piano paesaggistico e nel piano urbanistico comunale, opportunamente "adeguato" al primo (D.Lgs 42/2204, art. 146, c.5).

Sembra di poter leggere in questo passaggio gli elementi di un'importante transizione: gli strumenti della pianificazione paesaggistica tendono ad allontanarsi da un approccio essenzialmente basato sulla *regolazione negativa* caratteristica delle procedure autorizzative, nelle quali le autorità competenti debbono verificare se gli "interventi progettati" siano compatibili con l'"interesse paesaggistico tutelato" (D.Lgs 42/2004, art. 146, c.3), e qualora riscontrino il rischio di un pregiudizio sui valori esistenti debbono negare l'autorizzazione. La tutela dell'interesse paesaggistico si appoggia in questo caso su norme di pianificazione che hanno una maggiore capacità di orientarsi verso le forme di *regolazione positiva* tipiche dell'azione progettuale, che prefigura con precisione una direzione desiderabile di cambiamento. Il piano toscano ha talvolta espresso il senso di questa transizione con l'espressione "dal vincolo alla regola" (Magnaghi, 2016), in alcuni contesti talvolta non perfettamente compresa, con cui si è voluto esprimere maggiore apertura verso un atteggiamento progettuale orientato alla rigenerazione paesistica e ambientale oltre che alla pura tutela dei valori paesaggistici riconosciuti.

Queste istanze sono state raccolte dai ricercatori impegnati nella ricognizione delle aree fluviali toscane tutelate per legge candidabili alla semplificazione paesaggistica. L'Atlante ricognitivo non si limita a indicare i criteri per la redazione delle schede di rilevamento delle aree, essenzialmente produttive, attraverso le quali i comuni potranno formalizzare le candidature, per così dire, alle semplificazioni della procedura autorizzativa. La questione massimamente rilevante, nell'applicazione del dispositivo dell'art. 143 del Codice, non riguarda infatti tanto il riconoscimento di tale aree, quanto le azioni di integrazione degli strumenti urbanistici comunali finalizzati alla conformazione al piano paesaggistico regionale, condizione imprescindibile per poter accedere alle semplificazioni procedurali. Per questo motivo i criteri proposti per la compilazione delle schede sono stati messi in relazione con le modalità attraverso le quali gli strumenti di pianificazione comunali dovranno corrispondere a quanto previsto dalla Disciplina dei beni paesaggistici del piano toscano relativa ai corsi d'acqua tutelati per legge e alle relative sponde, suddivisa in Obiettivi, Direttive, Prescrizioni. Con questi tre termini il piano indica, rispettivamente, gli indirizzi di carattere generale che debbono ispirare la redazione degli strumenti di pianificazione (gli obiettivi); gli obblighi, essenzialmente legati al perfezionamento di azioni conoscitive, che il piano dispone rispetto agli enti chiamati a produrre strumenti urbanistici (le direttive); gli obblighi immediatamente conformativi del diritto d'uso dei suoli (le prescrizioni).

Nel piano toscano, le direttive contenute nella disciplina delle aree fluviali tutelate per legge, fanno riferimento all'obbligo di specifiche individuazioni di valori, da parte degli enti territoriali:

- "rilevanti valori ecosistemici e paesaggistici, con particolare riferimento alla presenza di habitat fluviali di interesse comunitario e/o regionale";
- "opere idrauliche di valore testimoniale e manufatti edilizi connessi con la presenza del corso d'acqua";

- “punti di vista e visuali percepibili anche dagli attraversamenti, connotati da un elevato valore estetico-percettivo”;
- valori di tipo “funzionale”, legati alla navigabilità di tratti fluviali e all’accessibilità al pubblico delle sponde.



Figura 6: Confronto tra un estratto cartografico del Catasto Generale Toscano (I metà del XIX secolo, in alto) e due particolari ortofotocartografici del Volo Gai (1954, in basso a sinistra) e della copertura al 2013 (in basso a destra), finalizzato a identificare la persistenza di valori testimoniali

Le prescrizioni, coerentemente, specificano tali punti precisando che gli interventi di trasformazione nei contesti fluviali tutelati sono ammessi a condizione che non alterino irreversibilmente i caratteri ecosistemici, non impediscano le possibilità di divagazione dell’alveo, non compromettano la riconoscibilità dei valori paesistici e storico-identitari, e non impediscano l’accessibilità al corso d’acqua e la sua fruizione.

L'*Atlante* propone una metodologia di rilievo e descrizione di tali valori, finalizzata intanto alla redazione delle sezioni descrittive della Scheda di Rilevamento delle aree da proporre per la semplificazione della procedura autorizzativa, e successivamente alla costruzione di azioni di piano coerenti con le indicazioni del piano paesaggistico. Il modello di rilevazione proposto prevede, in primo luogo, una descrizione del contesto geografico e dei caratteri geomorfologici caratteristici di ogni ambito fluviale; in secondo luogo, una disamina puntuale dei valori, citati poco sopra, previsti dalla disciplina che il piano prevede per tali contesti (Fig. 6).

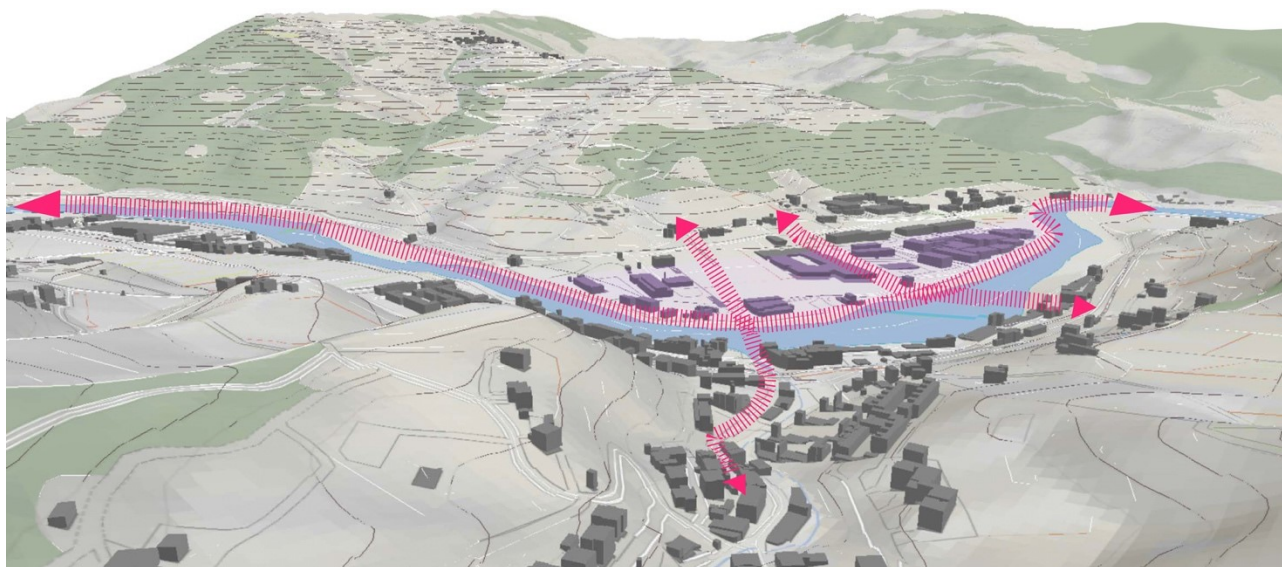


Figura 7: Caratteri morfologici dell'area con individuazione dei principali assi visivi

Da questo punto di vista occorre evidenziare le differenze che corrono tra le pratiche ricognitive dei caratteri ecosistemici e dell'evoluzione storica dei luoghi, da un lato, e dei valori percettivi e funzionali che caratterizzano i contesti fluviali, dall'altro. Per il primo gruppo di valori il rilevatore potrà efficacemente avvalersi, eventualmente in affiancamento ad altre fonti, dell'infrastruttura per l'informazione spaziale costituita da Regione Toscana (consolidata nel portale Geoscopio), la quale consente un'ottima accessibilità ad archivi informativi aggiornati e a documentazione cartografica e aerofotografica stratificata nel tempo. Una tale ricognizione potrà definire azioni di tutela dei valori vegetazionali, nonché dei manufatti edilizi, dei percorsi storici e dei relitti di sistemazioni agrarie perifluviali eventualmente presenti. Il secondo gruppo di valori necessita viceversa di un confronto diretto, e più complesso, con gli specifici caratteri locali. L'*Atlante* propone per l'individuazione dei valori visivi un percorso analitico che prevede un preliminare controllo della natura spaziale tridimensionale dei luoghi che tenga conto sia delle forme del suolo, sia di quelle dei volumi edificati, al fine di individuare i principali assi visivi dei contesti (Fig. 7). Una successiva verifica diretta, da realizzarsi attraverso sopralluoghi e realizzazione di riprese fotografiche, potrà identificare all'interno dell'area di rilevamento le visuali e i punti di vista caratterizzanti la percezione degli ambienti fluviali. Una specifica attenzione sarà posta al rilievo puntuale delle condizioni di accessibilità e di percorrenza delle sponde.

Nelle intenzioni degli estensori di una tale metodologia, proposta all'attenzione delle amministrazioni locali, la ricognizione dovrà assumere una effettiva valenza progettuale, certamente a partire dalla riqualificazione dei tessuti produttivo-commerciali che insistono in prossimità delle sponde attraverso la progettazione di una rete di percorsi interni e di aree libere definiti da elementi di arredo e dotazioni vegetali in grado di aumentare la qualità dei luoghi. Ma anche incentivando progetti di valorizzazione

del carattere pubblico delle sponde fluviali, valorizzando i percorsi esistenti promuovendone forme di fruizione "lenta", salvaguardando le condizioni di intervisibilità tra le rive opposte, tutelando le visuali panoramiche e i con visivi liberi aumentandone la qualità percettiva attraverso l'introduzione di elementi vegetali e la riqualificazione morfologica delle quinte. La finalità ultima della rilevazione condotta con simili criteri, sfuggirebbe in questo modo da una connotazione, per così dire, meramente inventariale, conquistando l'ambizione di nutrire strategie e azioni di pianificazione urbanistica sinceramente orientate alla riqualificazione paesaggistica.

NOTE

The researchers involved in the research, whose results are set out in this essay, were Erika Baldi, Maria Rita Gisotti, Emanuela Loi and Francesco Monacci. The scientific coordinator was Fabio Lucchesi. Even though the article was devised jointly by the two authors, paragraphs 1 and 2 are to be attributed to Maria Rita Gisotti, and 3 and 4 to Fabio Lucchesi.

REFERENCES

- Amante, E. (2015). L'adeguamento o la conformazione degli atti di governo del territorio al Piano Paesaggistico. In Cartei G.F. & Traina D.M. (eds.), *Il Piano Paesaggistico della Toscana*, Naples, IT: Editoriale Scientifica, pp.
- Baldeschi, P. (2002). *Dalla razionalità all'identità. La pianificazione territoriale in Italia*. Florence, IT: Alinea.
- Barbanente, A. (2011). Un piano paesaggistico per la difesa dei beni comuni e uno sviluppo diverso. *Urbanistica* 147, pp. 60-64.
- D.Lgs 42/2004, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*.
- Fuzio, R. (1990). *I nuovi beni paesistici*. Rimini, IT: Maggioli Editore.
- Fuzio, R. (2012). Aree tutelate per legge. In M.A. Sandulli (ed.), *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, (pp. 1068-1098). Milan, IT: Giuffrè.
- Libertini, M. (1986). Note introduttive al commentario alla legge n. 431 del 1985. In Libertini M. (ed.), *Le nuove leggi civili commentate*, 905/1986.
- Magnaghi, A. (2016). Le invarianti strutturali, fra patrimonio e statuto del territorio. In Marson A. (ed.), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*. Bari, IT: Laterza, pp. 147-156.
- Marson, A. (2016). La pianificazione del paesaggio: qualche speranza per la qualità di vita nel territorio. In Marson, A. (ed.), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il Piano della Toscana*, Bari, IT: Laterza, pp. 3-27.
- Mininni, M. (2011 – ed.). La sfida del piano paesaggistico per una nuova idea di sviluppo sostenibile. Progetti e realizzazioni. *Urbanistica* 147/2011.
- Perrone C., & Paba, G. (2013). I piani per l'ambiente e il paesaggio. In Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (eds.), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Milan, IT: Città Studi Edizioni, pp. 473-503.
- Predieri, A. (1969). *Urbanistica, Tutela del paesaggio, espropriazione*. Milan, IT: Giuffrè.
- Regione Toscana (2015a), *Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico*. Retrieved from <http://www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico>.

Regione Toscana (2015b), Allegato 6B - Modello di Scheda di rilevamento delle aree gravemente compromesse o degradate di cui all'art.143, c. 4, lettera b) del Codice. In *Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico*. Retrieved from <http://www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico>.

Regione Toscana (2015c), Allegato 9 - Elenco interventi aree art. 143 comma 4 lett. B. In *Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico*. Retrieved from <http://www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico>.

Regione Toscana (2015d), Criteri per l'identificazione delle aree di cui al D.lgs.42/2004 Art. 143, co. 4, lett. a. In *Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico*. Retrieved from <http://www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico>.

Sciullo, G. (2012), I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio. *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, 1-2/2012. Retrieved from http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/sciullo.htm.

Vettori, N. (2015), La disciplina delle aree tutelate per legge. In Cartei G.F. & Traina D.M. (eds.), *Il Piano Paesaggistico della Toscana*. Naples, IT: Editoriale Scientifica, pp. 93-114.